

実践 公共施設マネジメント 一進化する手法一

第26回 手法としてのプロジェクト方式

東洋大学客員教授 南 学

■公共施設マネジメントをすすめるにはプロジェクト方式で

自治体で「プロジェクト」と聞くと、一般的な「事業」とは違って、何か特別な「目玉事業」が展開される、というイメージがある。

いくつかの辞書を見ると、プロジェクトは、計画、企画、事業と定義され、それぞれに「大規模な」という注釈がつくこともある。特段の定義づけをするまでもなく、片仮名のプロジェクトは日本語として定着していると言えるが、大中小の一般的な計画や事業というよりも、プロジェクトと表現するときは、従来概念とは違って「特別な目的を持った、従来手法とは巡った企画や卒業」というイメージを受けるのではないか。

今回、表題として「手法として」という表現を試みることにしたのは、公共施設マネジメントを実践することにおいて、通常の「計画、企画、事業」とは違った「手法」が必要だと考えたからである。これまでの数年間、この連載で強調してきたのは、公共施設マネジメントは、役所における縦割りの組織と予算による個々の事業とは違って、全庁的なプロジェクト方式としてすすめる必要があることであった。

1960年代から70年代の経済成長期で、人口が急増している時代に整備された公共施設が、老朽化したにもかかわらず、大規模修繕や更新をする財源が不足し、安全確保と機能維持すらも難しくなっている事態が、公共施設マネジメントの原点である。この課題には、個々の施設の管理運営をしている縦割りの個別部局では対応できないことが明確になり、全庁的なプロジェクト方式としてすすめる必要が認識されてきたのである。

公共施設は、それぞれが行政目的に沿って整備されたものであるが、特定目的をもった専用施設（例えば、庁舎や学校、保育所など）であっても、「公の施設」として一定の条件のもとで幅広い市民が利用できる汎用施設であっても、実際の使われ方を観察、分析すれば、稼働時間は少なく、利用者も限定され、維持管理に膨大な税金が投入されているという実態が分かる。

成熟化、人口減少の時代において、公共施設の空いている空間や時間を効果的に使えば、総面積の圧縮をしても、市民生活に必要な機能は十分に維持することができ、むしろ、利便性や魅力を高めることもできる。そのためには、行政組織の縦割り構造を越えた施設概念を構築しなければならないし、それを実現する財源も、税金だけではなく民間の資金を充てることも視野に入れながら検討する必要がある。

公民連携の手法を活用して、さまざまな財源や事業手法を導入することで、公共施設の「縮充」（規模は縮小しても機能は拡充するという造語）を実現することを、「プロジェクト方式」と表現することを試みるのが本稿の目的である。

■横浜市の「六大事業」というプロジェクト方式

「公共施設マネジメント白書」が作成された際、公共施設の老朽化が、自治体においてもっとも重要な課題の一つであると明確になったにもかかわらず、公共施設の「縮充」がほとんどすすまない現状を考えた時、その主因が縦割りの組織と予算という自治体の基本的構造にあると明らかになった。そして、この「縦割り構造」を突破して、公共施設マネジメントをすすめるには、プロジェクト方式を活用することが、効果的であると認識するようになったのである。

このように判断することになったのは、かつて筆者が勤務していた横浜市役所において、半世紀前に今の都市「ヨコハマ」の骨格を造「六大事業」が企画され、実行に移されて現在も続いているのだが、それをプロデュースした人物から、直接に話を聞く機会を持ったためである。

このプロジェクト方式がなければ、都市ヨコハマは、無計画な開発と交通網の不足によって、貧弱で衰退に向かう東京のベッドタウンとして、人口ばかりが増えて魅力のない街になっていたことは確実である。では、貧弱で衰退するベッドタウンの流れを押しとどめた「六大事業」とは、どのようなプロジェクトであったのかを紹介することにした。

ここで、横浜市役所と都市「ヨコハマ」を区別するのは、「六大事業」全体を企画、プロデュースしたのは、横浜市役所であるが、それぞれの事業は、埋め立て会計（特別会計）と交通局（地方公営企業）のほか、公団や民間デベロッパー等が事業主体となっており、基本的に一般会計からの事業費の直接支出は極力避けるプロジェクト方式であったからだ。都市としての「ヨコハマ」は、法令によってその市域が決められているが、市民、企業、団体などのさまざまな主体による営みが日々行われている「場」であり、横浜市役所は、住民・法人登録をしている市民や法人から、共通経費としての税金を徴収し、生活上の基盤を提供し、プロデュースしている、という考え方による。

プロジェクト方式という手法が、どのように公共施設マネジメントの前進に役立つのかを、「六大事業」の展開を振り返りながら、検証したい。

■プロジェクト方式には戦略性と具体性が必要

まず、「六大事業」の背景・内容とその展開について紹介しよう。

時代背景として、1960年代前半の横浜は、高度経済成長の始まりで全国的な工業化・都市化がすすむ中、東京に溢れた人口が郊外地域の乱開発をすすめる一方、海岸が次々と埋め立てられて臨海工業化が進展し、当時問題になりつつあった公害の発生が心配されはじめていた。住宅化がすすむことで、昼夜間人口比は90%前後であり、ベッドタウンとしての横浜経済は東京の支店化どころか「出張所化」がすすむ一方であった。宅地・住宅の乱開発によって、年間10万人の人口増加に見舞われるなど、市役所は学校や道路、消防などの基礎的都市施設整備の対応に追われ、財政的にも非常に厳しい状況にあった。一方で、市政は港湾、開発、建設など古い昔の役所体質のままであった。当時は、横浜の中心部には米軍のかまぼこ兵舎や空き地が残っていて、「関内牧場」といわれるように、自立した都市機能とは無縁の状態であり、かなりの危機的状況にあった。

当時の横浜を身体に例えれば、骨格も内臓も弱り、特に心臓（中枢機能）、は衰弱していた状態で、緊急の外科手術が必要な状態だったのである。しかも、財政状況は逼迫していた。

この窮状に対して、横浜市は、シンクタンクである「環境開発センター（代表一浅田孝）」に、横浜市の外科手術のための計画策定を委託したのであった。

環境開発センターの浅田孝氏は、当時の都市開発分野における第一人者であり、そのもとで、計画部長として計画策定に従事し、後に、横浜市役所職員となり、企画調整局長としてプロデュースしたのが田村明氏であった。

浅田氏と田村氏の発想は、瀕死の重傷患者である横浜では、「総花的」で縦割りをホチキスで閉じたような総合計画（マスタープラン）では役に立たないので、戦略的なプロジェクトを立てて、そこを中心に他分野に効果を波及させる、つまり、特殊解を解くことによって一般解を求める、というものであった。

ほとんどの自治体は、長期「総合計画」を作成して、最上位の計画として位置づけているが、この総合計画は、自治体としての政策課題を網羅して、「あるべき」姿を描くことを目的としているものの、事業規模、事業年度、担当部局がそれぞれに決められていて、将来的な理念と個別事業は描かれるが、総体として街がどのように変わるのかという具体的なイメージを持ちにくい。これに対して、プロジェクト方式は、すべての分野における計画（事業）ではなく、街づくりの戦略を明確にして、いくつかの具体的なプロジェクトが相互に結びつき、「街が変わる」というイメージを分かりやすく示すことを目的としている。

このような経過の中で、中心プロジェクトとして以下の 6 つの事業が選ばれ六大事業計画と呼ばれた。これらのプロジェクトは、図 1 のように、相互に結びついて、都市「ヨコハマ」の骨格を形成するようにデザインされた。

① **「都心部強化」（埋め立て事業と区画整理事業とを組み合わせた、民間主導の開発）**
業務機能が集航している関内地区と、商業機能が集積している横浜駅地区の間にある造船所を移転させて、一体的な都心部強化を図る。現在は、「みなとみらい地区」として業務、国際コンベンション、観光、住宅という抜合的機能をもった開発がすすんでいる。

② **「金沢地先埋立事業」（ドイツの「マルク債」による前資金調達をした埋立会計での事業）**
南部方面の金沢地先に外債を導入して、都心部に散在する中小工場の移転（住工混在の解消）及び住宅地の整備を図り、工場と住宅の緩衝機能をもたせる湾岸道路（高速道路）を中間に通す。

③ **「港北ニュータウン建設事業」（「住宅公団」（当時）による区画整理事業）**
計画的な開発により乱開発を防止し良好な市街地の形成をすすめるとともに、周辺部には「都市農業」用地を配置する。

④ **「高速鉄道建設事業」（横浜市「交通局」の公営企業としての事業）**

郊外区の人口急増地域と横浜市の都心部とのアクセスを強化し市民生活の利便性を図るために、交通局事業として地下鉄で市内を南北につなぐ（ほとんどの鉄道、道路が東京都心を中心に、横浜市内を放射状（東西）に流れて分断している状態に対し、南北につなぐ地下鉄を通す）。

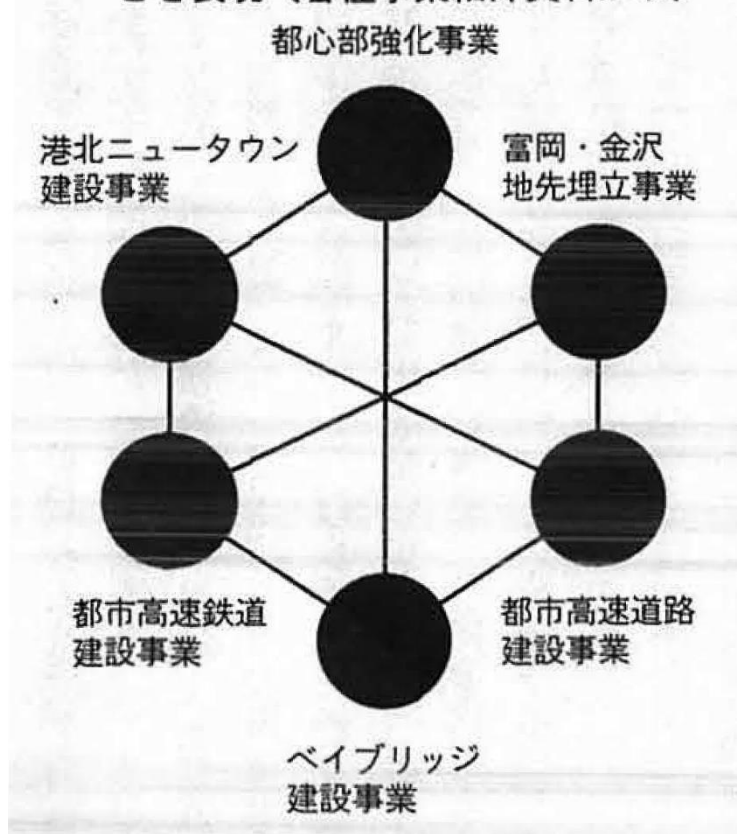
⑤「高速道路網建設事業」（「首都高速道路公団」（当時）の事業）

④とともに都市の骨格を形成し、業務交通や通過交通を分離し都市内の交通を円滑化するとともに、横浜中心部を環状につなぐ。

⑥「横浜港ベイブリッジ建設事業」（「日本道路公団」（当時）の事業）

コンテナ埠頭間を移動するために都心部における通過交通を処理することにより交通混雑の緩和を図り、また新しい横浜のシンボルを形成する。

図1 六大事業が相互に関連していることを表現（各種事業紹介資料から）



これらのプロジェクトの一つ一つは、事業費でいえば数百億円から数千億円、都心部強化事業（みなとみらい地区開発）にいたっては、民間投資を含めれば数兆円規模、数十年の期間にわたる事業である。六大事業を発表した 1965 年当時の横浜市の人口は 170 万人程度であり、当然のことながら、このような大規模事業を単独の自治体の力で展開することは全く不可能なことである。したがって、すべての事業は、国（公団）のインフラ事業、公営企業や特別会計の事業、公民連携の事業として企画され、市役所はプロデュース機能をもつという事業手法とされた。

したがって、発表された当初は「夢はあるができるわけではないだろう」という受け取りが大部分であったという。しかし、一つ一つのプロジェクトは明確なコンセプトとイメージをもち（いわゆる「絵になる」計画）、その波及効果も相互に発揮して、都市「ヨコハマ」を魅力ある都市に変貌させるというメッセージを内包させていたので、次第に、市役所内部、議会、市民に浸透して期待に変わることとなった（結果として50年を経た現在は、6つのプロジェクトは時代の変化による変更はありつつも、すべて実現して、年間数千万人の観光客を集め、「住みたい街」として上位にランクされるような街づくりにむすびついた）。

■ 明確だった六大事業のねらい(戦略)

六大事業を計画し、その実行を横浜市役所職員（企画調整局長）としてプロデュースした田村氏は、このプロジェクトのねらいを著書（『司都市ヨコハマをつくる－実践的まちづくり手法』中公新書（678）、1983年）で次のようにまとめている。

1
資金的には税金等の一般財源はほとんど用いず、他の資金を利用し、市の財政に大きな負担をかけずに行われること。

2
市内で行われている大きな事業について、事業主体は異なっても市が総合的な見地から計画をたて、これを遂行し、市の計画主体性の確立を計ったこと。

3
この事業を遂行するために、自治体行政のセクト主義の枠を破り、他の部局との協調を行い、総合性を求めるような仕組みに改革していったこと。

4
新しい創造性を喚起し、行政執行の方法を変えさせること。

5
マンネリ化していた職員の体質を変え、やる気のある人びとを発見し、育て、積極的な問題への取り組みを求める人びとを集めること。

6
背水の陣をしくことによって、前向きエネルギーを生み出すこと。（65～71頁から抜粋）

この「ねらい」を見ると、従来の自治体における「事業」とは内容も手法も全く性格が異なったものであることが分かる。どこが違うのか。田村氏は、同じ著書で、総合計画方式との違いを次のように述べている。

「総合計画手法の欠陥や限界も見えていた。第一に、世の中の変動があまりに激しいために、すぐ実情に合わなくなってしまう。横浜のような都市では、とくにひどかった。第二には、結局、各部局からだされた事業計画を羅列する、いわば各局の計画をホツチ

キスで閉じ込んだ計画であって、あいかわらずのタテ割をそのままにして、形式的に寄せ集めたのにすぎない。全体を通した総合性に欠けている。第三には、都市を動かしてゆく実効的なエネルギーをもたず、現実を変えてゆけるパワーに欠けている。第四には、未来を現状の延長としてみており、新しい目的や価値を織りこんでいない。第五には、逆に、将来のビジョンをもちこんだものは、ビジョンだけにとどまって、そこへ到達する方法が示されていない。また、第六には、自治体の予算を用いて行う事務事業に限定され、地域経営主体として、地域内で行われる、他の主体との関連が示されていない。このほかにも、建設計画に変調しているとか、財政的裏付けがないとか、進行管理が行われていないとか、さまざまな欠点が指摘されている。」(57、58頁)

ここまで、引用が多かったが、あえて、50年前に企画立案された横浜市における個別事例である六大事業というプロジェクト方式を紹介してきたのは、現在の公共施設マネジメントの課題を念頭において読んでいただければ、このプロジェクト方式の概念と、従来型の計画をベースにしている「公共施設等総合管理計画」や「個別施設計画」との違いが明確になると考えたからである。つまり、公共施設マネジメントはプロジェクト方式によってすすめる必要があるということである。

六大事業というプロジェクト方式は、成功し、期待以上の効果を実現したが、横浜市役所において、すべての仕事がプロジェクト方式で行われているわけではなく、ほとんどの事業は従来型の縦割り組織と予算をベースに行われているし、それが間違っているわけではない。プロジェクト方式が有効なのは、個別事業では決して解決できない課題に対して、自治体が主体性と総合性を発揮して、役所以外の資金、事業主体、ノウハウを総動員して解決への道筋をつけないといけない場合である。まさに、公共施設マネジメントの推進を図る場合に有効である。横浜市の六大事業は、数百億、数千億円規模の巨大事業の戦略的組み合わせであるが、ここで強調したいのは、事業規模ではなく、戦略性とプロデュースの価値である。事業者は数百万円でも構わない。

そして、プロジェクト方式による課題解決策を立案することも重要であるが、それを実現するプロセスにこそ価値があることは、なかなか理解しにくいことでもある。次回は、再び横浜市の六大事業の推進において、どのような組織、機能、手法を駆使したのかについて紹介しながら、公共施設マネジメントをプロジェクト方式で推進する手法を検討しようと思う。